
Décision du Défenseur des droits n°2019-114

Le Défenseur des droits,

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant, notamment ses articles 3 et 9 ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu les règles pénitentiaires européennes ;

Vu le code civil ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu le rapport du Défenseur des droits de 2013 intitulé : « *Intérêt supérieur de l'enfant et maintien des liens familiaux à l'épreuve de l'incarcération* » ;

Saisi à plusieurs reprises de réclamations illustrant la persistance de difficultés dans le maintien des liens familiaux d'un enfant avec son parent incarcéré ;

Conclut à l'insuffisante prise en considération par l'administration pénitentiaire de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'organisation des visites des enfants à leur parent détenu.

Prend acte des initiatives de la direction de l'administration pénitentiaire destinées à améliorer l'accueil des enfants rendant visite à un parent incarcéré, telles que :

- L'élaboration d'un référentiel de programmation immobilière pénitentiaire qui inclut désormais systématiquement un espace enfants dans les nouveaux établissements construits ;
- Le développement d'espaces pour des parloirs médiatisés, prévus systématiquement dans tous les nouveaux établissements ;
- L'engagement que 75% des établissements soient couverts par une intervention d'un relais enfants parents d'ici à 2020 ;
- La mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide pratique de l'accueil des enfants destiné à tous les personnels pénitentiaires ;
- Le projet de révision et de refonte des outils relatifs aux pratiques professionnelles, en collaboration avec l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

Recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de :

- Collecter régulièrement les données relatives au nombre d'enfants, et à leur âge, concernés par l'incarcération de l'un de ses parents, afin d'adapter, au plus près des besoins, les moyens nécessaires au bon déroulement des visites, en termes de personnels formés et d'infrastructures disponibles ;
- Recenser les bonnes pratiques d'aménagements des parloirs dans l'intérêt des enfants visiteurs et de les diffuser sur l'ensemble du territoire ;
- Intégrer systématiquement un espace enfants et des espaces dédiés aux parloirs médiatisés dans le référentiel des nouveaux établissements, ainsi que dans les établissements du parc existant en adaptant au maximum l'organisation des locaux pour répondre aux besoins des enfants ;
- Se mettre en conformité avec l'article 36 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, en déployant des dispositifs de rencontre familiale sans surveillance directe dans l'ensemble des établissements pénitentiaires ;
- Amender le guide destiné aux détenus arrivants « *Je suis en détention* » pour y mentionner que « Toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s'exerce sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire compétente », en précisant, le cas échéant, que les dispositifs de rencontre sans surveillance directe ne sont pas à ce jour effectifs dans tous les établissements ;
- Assurer le financement le plus pérenne possible, dans le cadre des conventions pluriannuelles, des associations présentes dans les établissements et dont la mission est essentielle à la prise en compte de l'intérêt des enfants d'un parent incarcéré ; et de déployer des partenariats avec le secteur associatif sur l'ensemble du territoire afin de garantir, dans les meilleures conditions, le droit de l'enfant au maintien des liens avec chacun de ses parents ;
- Mettre en place, dans les meilleurs délais, un module de formation spécifique aux droits et aux besoins des enfants au sein des formations des professionnels qui travaillent en détention et qui sont en contact avec les enfants qui rendent visite à leurs parents incarcérés.
- Mener à bien le projet initié d'élaboration d'un guide pratique de l'accueil des enfants destiné aux personnels pénitentiaires. Il recommande qu'y soient notamment présentées les bonnes pratiques destinées à être encouragées sur l'ensemble des établissements pénitentiaires ; et d'en assurer la diffusion tant auprès des nouveaux professionnels que des personnels pénitentiaires déjà en poste ;
- Actualiser les deux « pratiques de référence opérationnelle », « *la surveillance de parloirs* » et « *surveillance en unité de visite familiale (UVF)* », dans les meilleurs délais afin que ces documents très importants pour la formation initiale des personnels pénitentiaires soient les plus complets possible et de lui adresser les documents révisés dans le cadre du suivi de la présente décision ;
- Désigner, dans chaque établissement pénitentiaire, un « *réfèrent enfants* » unique, clairement identifié par tous les professionnels travaillant en détention, chargé de

favoriser la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants dans les décisions relatives au fonctionnement de l'établissement.

TRANSMISSION

Le Défenseur des droits adresse cette décision au directeur de l'administration pénitentiaire et lui demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits adresse la présente décision pour information à la garde des Sceaux, ministre de la justice, au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance, ainsi qu'à la contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

Jacques TOUBON

Recommandation au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-33 du 29 mars 2011

En 2013, le Défenseur des droits a animé un groupe de travail relatif au maintien des liens familiaux lors de l'incarcération d'un parent, et notamment aux modalités de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le groupe de travail a entendu, dans le cadre de ses travaux, des représentants de la direction de l'administration pénitentiaire ainsi que des chefs d'établissement pénitentiaire, et fait plusieurs visites d'établissements. Il a produit un rapport en octobre 2013 intitulé « *Intérêt supérieur de l'enfant et maintien des liens familiaux à l'épreuve de l'incarcération* » contenant un certain nombre de préconisations, principalement adressées à l'administration pénitentiaire, destinées à améliorer la situation des enfants de parent incarcéré.

Depuis, il a reçu de nouvelles réclamations illustrant la persistance de difficultés dans le maintien des liens familiaux d'un enfant avec son parent incarcéré.

Dans le cadre de l'instruction, les services du Défenseur des droits ont reçu, au premier semestre 2017, le président et le directeur de la Fédération des relais enfants parents (FREP) et rencontré Monsieur Jean-José LOPEZ, adjoint au chef du bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits (MI2) et Madame Pauline SELLIEZ, directrice des services pénitentiaires chargée du maintien des liens familiaux et de la détention des mineurs, à la direction de l'administration pénitentiaire. A l'issue de ces rencontres, nombre d'éléments, notamment statistiques, ont été remis aux services du Défenseur des droits.

Le 6 juillet 2018, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulant l'ensemble des éléments à la direction de l'administration pénitentiaire, qui y a répondu par courrier du 27 janvier 2019.

I. Cadre juridique

La Convention internationale des droits de l'enfant dispose, en son article, 3 que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

L'article 9 de la Convention prévoit que « *Les États parties respectent le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant* ».

La Convention européenne des droits de l'homme dispose en son article 8 relatif au droit au respect de la vie privée et familiale que « *Toute personne a le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance* ».

La règle 24-1 des Règles pénitentiaires européennes¹ précise que « *Les détenus doivent être autorisés à communiquer aussi fréquemment que possible - par lettre, par téléphone ou par d'autres moyens de communication - avec leur famille, des tiers et des représentants d'organismes extérieurs, ainsi qu'à recevoir des visites desdites personnes* » et la règle 24-4 que « *Les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible* ».

¹ Recommandation n°R2006-2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 11 janvier 2006

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 4 avril 2018, a adressé une nouvelle recommandation aux États membres², en rappelant dans son introduction que la prise en compte des besoins et des droits des enfants de détenus fait partie intégrante de la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2016-2021) et devrait faire partie également des stratégies nationales multisectorielles, pluridisciplinaires, de protection de l'enfance. Il recommande aux États membres de protéger le droit (et le besoin) de l'enfant d'avoir une relation affective et continue avec son parent incarcéré, qui a le droit et le devoir d'exercer son rôle parental et de favoriser les expériences positives de ses enfants ; et de soutenir les enfants, la famille, la relation enfant-parent et le rôle du parent détenu dans cette relation avant, pendant et après la détention. Toutes les interventions et les mesures visant à soutenir les enfants dont un parent est incarcéré et leur relation avec celui-ci devraient veiller à ne pas créer de stigmatisation ni de discrimination à l'égard de ces enfants.

Le droit national protège également le droit des parents et de l'enfant à maintenir des relations personnelles³.

II. Les enfants concernés par l'incarcération de l'un de leurs parents : une connaissance encore trop imprécise de ce public vulnérable par l'administration pénitentiaire

La direction de l'administration pénitentiaire n'est pas en mesure de déterminer le nombre d'enfants de moins de 18 ans concernés par l'incarcération d'un de leurs parents à un instant T ou sur une période. En effet, elle ne dispose pas de données relatives au nombre de permis de visite lui permettant de connaître le nombre d'enfants titulaires d'un permis de visite. Elle ne dispose pas non plus de données concernant les enfants pour lesquels aucune demande de permis de visite n'aurait été faite.

Interrogée sur ce point en mai 2017, l'administration évoque une fourchette communiquée en 2010 par le ministère de la justice selon laquelle entre 70 000 et 140 000 enfants seraient concernés chaque année par l'incarcération d'un de leurs parents.

Dans son courrier de janvier 2019, la direction de l'administration pénitentiaire fait état d'extractions de données qui permettent d'indiquer que chaque personne détenue a en moyenne 1,33 enfant, ce qui porte le nombre d'enfants concernés par l'incarcération de son parent à 68270 enfants au 1^{er} janvier 2018, sachant que ces chiffres reposent sur les déclarations de 75 % des détenus.

Il faut noter que la population sous écrou est passée d'environ 61 000 personnes en 2010 à 71 828 personnes au 1^{er} avril 2019⁴, entraînant une augmentation proportionnelle du nombre d'enfants concernés par l'incarcération d'un parent. Considérant que chaque personne détenue a en moyenne 1,33 enfant, au 1^{er} avril 2019, 95 531 enfants ont un parent détenu. Les données chiffrées sont donc parcellaires et ne permettent pas d'appréhender le sujet avec finesse. Les lacunes dans la collecte des données en matière de protection des droits de l'enfant sont régulièrement déplorées par le Défenseur des droits.

² Recommandation CM/Rec (2018)5 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe concernant les enfants de détenus

³ Article 373-2 du code civil : « La séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale.

Chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent.

Tout changement de résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités d'exercice de l'autorité parentale, doit faire l'objet d'une information préalable et en temps utile de l'autre parent. En cas de désaccord, le parent le plus diligent saisit le juge aux affaires familiales qui statue selon ce qu'exige l'intérêt de l'enfant. Le juge répartit les frais de déplacement et ajuste en conséquence le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. »

⁴ Source : Ministère de la justice

Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a conclu que « Des données statistiques provenant des services pénitentiaires et des services de protection des enfants devraient être systématiquement collectées et publiées, contenant conjointement des informations concernant les enfants des détenus et un inventaire des bonnes pratiques »⁵.

Quoi qu'il en soit, les chiffres avancés montrent que la part des enfants concernés dans notre pays par l'incarcération de l'un de leurs parents, est importante, et que le sujet doit être abordé par l'administration à la hauteur des enjeux qu'il représente pour le développement de tous ces enfants.

- Le Défenseur des droits recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de collecter régulièrement les données relatives au nombre et à l'âge d'enfants concernés par l'incarcération de l'un de leurs parents, afin d'adapter, au plus près des besoins, les moyens nécessaires au bon déroulement des visites, en termes de personnels formés et d'infrastructures disponibles.

III. Le déroulement de la visite d'un enfant à son parent incarcéré : accueillir et protéger l'enfant lors de ses visites

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en compte de manière primordiale par l'administration pénitentiaire dans toutes les décisions relatives au déroulement des visites de l'enfant à son parent incarcéré.

Généraliser l'implantation des espaces enfants et des espaces dédiés aux parloirs médiatisés dans les établissements pénitentiaires

L'organisation des temps passés par l'enfant avec son parent incarcéré vise à mettre en œuvre le droit de l'enfant au maintien des liens avec ses parents. Cette organisation doit permettre un échange entre le parent et son enfant dans les meilleures conditions possibles, en protégeant également l'enfant contre des paroles qu'il n'a pas à entendre, des gestes qu'il n'a pas à subir ou à voir. L'enfant doit notamment être protégé contre toute utilisation de sa personne pour faire pénétrer une chose interdite dans l'établissement pénitentiaire, de toute violence à son égard pendant le parloir. Il doit aussi être protégé contre le fait d'assister à des relations sexuelles ou à des violences entre le parent incarcéré et la personne lui rendant visite.

Dans son rapport de 2013, le Défenseur des droits préconisait « *d'établir en complément du décret du 30 avril 2013 relatif aux règlements intérieurs types des établissements pénitentiaires, un cahier des charges des conditions nécessaires à un accueil respectueux de l'intérêt supérieur de l'enfant visitant son parent détenu dans un établissement pénitentiaire avec la collaboration de représentants de l'ensemble des parties prenantes : professionnels de l'administration pénitentiaire, pédopsychiatres, psychologues, éducateurs, responsables d'associations intervenant auprès des familles de détenus et leurs enfants. Promouvoir sa mise en œuvre progressive* ».

La recommandation précitée du comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux enfants de détenus précise qu'un « espace dédié aux enfants doit être prévu dans les salles d'attente et les parloirs des établissements pénitentiaires (avec, par exemple, des chauffe-biberons, des tables à langer, des jouets, des livres, du matériel de dessin ou des jeux), où les enfants peuvent se sentir en sécurité, bienvenus et respectés. Les visites en prison doivent se dérouler dans un cadre propice au jeu et à l'interaction avec le parent. »

⁵ Recommandation CM/Rec (2018)5 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe concernant les enfants de détenus

Les visites en parloir cabine ou en salle commune

Dans la majorité des cas, lorsqu'un enfant rend visite à son parent incarcéré il est accompagné de l'autre parent ou d'un membre de la famille. La visite a lieu dans un parloir classique, doté d'une table et de chaises, et dure, en général, entre 30 minutes et une heure. Dans ce cadre, on peut noter que l'administration pénitentiaire a pris en compte l'intérêt de l'enfant en décidant, en 2012, qu'il serait autorisé à entrer au parloir avec son « doudou ». Il s'agit de l'unique modalité particulière pour l'enfant visiteur.

Cependant, le Défenseur des droits a relevé des bonnes pratiques dans certains établissements pénitentiaires, mises en œuvre dans l'intérêt de l'enfant :

- la mise à disposition de l'enfant d'un livre et/ou d'un jouet : il peut être disponible dans le local d'attente des parloirs, ou fourni par l'association d'accueil des familles dans un sac spécial remis à l'enfant au local famille ;
- l'organisation de la possibilité pour l'enfant, au cours du parloir, de sortir de la cabine : par exemple, dans un établissement, l'enfant n'assiste pas au premier quart d'heure du parloir entre les adultes, temps pendant lequel il est pris en charge par un bénévole associatif, pour un moment de lecture avec les autres enfants présents ;
- dans l'hypothèse où le parloir se déroule en salle commune, l'aménagement d'un espace réservé aux enfants avec quelques livres ou jouets.

Saluant la pertinence de ces aménagements, le Défenseur des droits constate que leur mise en œuvre est très hétérogène selon les établissements.

- Le Défenseur des droits recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de recenser les bonnes pratiques d'aménagements des parloirs mises en œuvre dans ses établissements dans l'intérêt des enfants visiteurs et de les diffuser sur l'ensemble du territoire.

Répondant au Défenseur des droits, l'administration pénitentiaire fait valoir que le référentiel de programmation immobilière pénitentiaire inclut désormais systématiquement un espace enfants dans les nouveaux établissements construits, prévoyant à proximité des sanitaires adaptés aux enfants. La conception des locaux vise également à permettre, lorsqu'une association est présente, la possibilité pour l'enfant de sortir de la cabine durant le parloir pour se rendre dans l'espace destiné aux enfants. Le référentiel de programmation immobilière pénitentiaire prévoit également un espace extérieur dépendant de l'accueil famille avec des équipements ludiques aux normes et adaptés pour les enfants.

L'administration pénitentiaire indique, par ailleurs, s'efforcer d'améliorer les conditions d'attente des visiteurs en mettant à disposition un local animé par des bénévoles et/ou un prestataire privé dans les établissements à gestion déléguée. Un système de garde des enfants est souvent proposé aux parents par les bénévoles ou le prestataire pendant le temps du parloir.

Les visites en parloir médiatisé

Le parloir « médiatisé » n'est pas un dispositif spécifique prévu par la loi pénitentiaire ou ses décrets d'application. Il désigne, en pratique, les modalités selon lesquelles l'enfant rend visite à son parent incarcéré lorsqu'il est accompagné d'un tiers, membre d'une association ou d'un service, qu'il soit désigné par un magistrat pour cette mission dans le cadre d'un droit de visite médiatisé, ou sur sollicitation des parents. Dans cette hypothèse, la rencontre se déroule dans un lieu spécifiquement aménagé pour les enfants, mettant à leur disposition des jouets et des

livres ou encore la possibilité de s'installer sur des coussins. Ce lieu est installé et décoré par les associations.

Tous les établissements ne disposent pas à l'heure actuelle de tels aménagements mais ils sont prévus dans les nouveaux établissements.

Ces locaux répondent aux besoins spécifiques des enfants. Il semble qu'ils pourraient être davantage utilisés, y compris lorsque les visites ne se déroulent pas en présence d'un tiers. Les modalités d'élaboration et d'usage de ces dispositifs sont à définir entre l'association intervenant en détention et l'administration. Leur déploiement répond ainsi à l'intérêt supérieur des enfants ayant un parent incarcéré et paraît devoir être encouragé dans tous les établissements.

L'administration pénitentiaire, dans son courrier du 27 janvier 2019, affirme veiller au développement d'espaces pour des parloirs médiatisés, prévus systématiquement dans tous les nouveaux établissements. Elle ajoute que les établissements du parc existant dont l'architecture le permet sont équipés d'une salle plus grande avec des jouets pour permettre des visites médiatisées.

- Le Défenseur des droits prend acte de l'intégration systématique d'un espace enfants et d'espaces dédiés aux parloirs médiatisés dans le référentiel des nouveaux établissements. Il recommande à l'administration pénitentiaire de poursuivre les mêmes finalités dans les établissements du parc existant en adaptant au maximum l'organisation des locaux pour répondre aux besoins des enfants.

Généraliser l'implantation des unités de vie familiale (UVF) et parloirs familiaux⁶

L'unité de vie familiale est un appartement permettant à la personne détenue de recevoir sa famille hors la présence des surveillants pendant une durée comprise entre 6 heures et 3 jours (art. R. 57-8-14 du code de procédure pénale).

Le parloir familial est un local spécialement conçu pour que la personne détenue reçoive un ou plusieurs membres de sa famille, dont ses enfants, hors la présence des surveillants pour une durée maximale de 6 heures en journée (art. R. 57-8-13 du code de procédure pénale).

Au 1^{er} décembre 2018, la direction de l'administration pénitentiaire indique qu'elle recense 163 unités de vie familiale dans 50 établissements et 111 parloirs familiaux dans 31 établissements (dont 26 également dotés d'UVF). Ainsi, 55 établissements sont dotés de structures permettant le maintien des liens familiaux sans surveillance directe. Elle ajoute que tous les établissements nouveaux en sont par ailleurs équipés.

Si au 1^{er} mai 2017, ce type de modalités de rencontre de l'enfant avec son parent incarcéré n'était possible que dans 45 établissements pénitentiaires sur les 186 existant, au 1^{er} décembre 2018, ces structures existent dans 55 établissements sur les 188 actuels. Les infrastructures sans surveillance directe sont passées de 200 (123 UVF et 77 PF) au 1^{er} mai 2017 à 274 (163 UVF et 111 PF) au 1^{er} décembre 2018.

⁶ Art. 36 Loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 : « Les unités de vie familiale ou les parloirs familiaux implantés au sein des établissements pénitentiaires peuvent accueillir toute personne détenue.

Toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s'exerce sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire compétente. »

Il résulte de ces chiffres, malgré une augmentation significative, qu'au 1^{er} décembre 2018, seuls 55 des 188 établissements pénitentiaires étaient dotés d'UVF ou de parloirs familiaux, alors même que l'article 36 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 reconnaît à chaque personne détenue la possibilité d'accéder à un tel dispositif.

Dans son rapport de 2013, le Défenseur des droits préconisait déjà de « *Doter l'ensemble des établissements pénitentiaires d'unité de vie familiale et de parloirs familiaux conformément à la règle pénitentiaire européenne 24 et l'article 36 de la loi n° 2009-1436* ».

Le Défenseur des droits prend note des efforts déployés par l'administration pénitentiaire dans le cadre des deux premières années du plan d'action triennal 2015-2017 puisque, selon les chiffres de l'administration, 40 établissements ont été concernés par des travaux d'équipement en UVF ou parloirs familiaux, et des engagements de l'administration à les poursuivre. Pour autant, il constate le faible déploiement des dispositifs et les inégalités territoriales persistantes, qui portent atteinte au droit des personnes détenues à une vie privée et familiale comme au droit de leurs enfants au maintien des relations.

Interrogée sur la carence en UVF et parloirs familiaux, l'administration pénitentiaire, sans remettre en cause l'obligation légale pesant sur elle, a observé le faible nombre de demandes formulées par les personnes détenues pour accéder à ces dispositifs. Elle fait également valoir que le manque de foncier disponible, et la durée moyenne de détention en maison d'arrêt qui ne permet pas d'assurer un taux d'occupation élevé, la conduisent à concentrer ses efforts budgétaires sur les programmes neufs et les établissements pour peine, ce qui ne lui permet pas de doter l'ensemble des établissements d'UVF et parloirs familiaux.

Le faible nombre de demandes formulées par des personnes détenues en vue d'accéder à ces dispositifs conduit à s'interroger sur leur accès à l'information sur leur droit à en bénéficier.

A cet égard, le Défenseur des droits relève que le guide, édité par l'administration pénitentiaire, remis à tout détenu arrivant, « *Je suis en détention* » ne mentionne pas la possibilité d'accéder à des parloirs familiaux et à des unités de vie familiale (7^e édition, 2016, p. 50 à 53), ce que la direction de l'administration pénitentiaire justifie par le fait que tous les établissements n'en sont pas dotés. Elle considère plus adapté de créer « un outil de communication spécifique sur ce sujet qui sera transmis, en 2019, à toutes les personnes détenues dans un établissement pénitentiaire doté de dispositifs de rencontre sans surveillance directe. »

Le Défenseur des droits considère que les détenus devraient être informés de leurs droits nonobstant l'existence de tel ou tel dispositif dans l'établissement où il se trouve écroué. Le guide remis à tout détenu arrivant, qui devrait comporter la mention du droit prévu à l'article 36 de la loi pénitentiaire, pourrait être complété d'un outil de communication spécifique à chaque établissement précisant les démarches à effectuer pour demander à bénéficier d'une visite en UVF ou en parloir familial, et, le cas échéant, expliquant l'absence de dispositif de rencontre sans surveillance directe dans l'établissement.

Le Défenseur des droits déplore qu'au 1^{er} décembre 2018, seuls 55 établissements pénitentiaires sur 188 disposent de structures permettant le maintien des liens familiaux sans surveillance directe, privant nombre de détenus et leurs enfants d'un droit consacré par l'article 36 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009.

- Le Défenseur des droits recommande à l'administration pénitentiaire de se mettre en conformité avec l'article 36 de la loi n°2009-1436 du 24 novembre 2009, en déployant des dispositifs de rencontre sans surveillance directe dans l'ensemble des établissements pénitentiaires.
- Le Défenseur des droits recommande à l'administration pénitentiaire d'amender le guide destiné aux détenus arrivants « *Je suis en détention* » pour y mentionner que « Toute

personne détenue peut bénéficier à sa demande d'au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l'éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s'exerce sous réserve de l'accord de l'autorité judiciaire compétente », en précisant, le cas échéant, que les dispositifs de rencontre sans surveillance directe ne sont pas à ce jour effectifs dans tous les établissements.

IV. Le rôle indispensable des associations dans l'accompagnement des enfants qui rendent visite à un parent en détention

La recommandation du Conseil de l'Europe relative aux enfants de personnes détenues précise que : « 6. Les autorités nationales doivent s'efforcer de fournir des ressources suffisantes aux organismes publics et aux organisations de la société civile pour soutenir les enfants de détenus et leur famille, et leur permettre de faire effectivement face à leur situation particulière et à leurs besoins spécifiques, notamment en offrant un appui logistique et financier, si besoin, de manière à maintenir le contact. »

Dans son rapport de 2013, le Défenseur des droits préconisait de :

« Renforcer le droit à l'information pour l'enfant en application de l'article 9.4 de la Convention internationale des droits de l'enfant, notamment dans le cadre des missions confiées aux services pénitentiaires d'insertion et de probation. »

« Prévoir des moyens appropriés pour assurer à l'enfant une information sur l'incarcération de son parent adaptée à son âge et sur l'assistance disponible pour lui indépendamment de ses parents. »

« Permettre, à travers une rencontre de l'enfant et son parent avec un travailleur social, dès la mise en détention de l'un des deux parents, l'explication à l'enfant de l'incarcération et ses conséquences, notamment en termes de maintien des liens. »

« Recueillir la parole de l'enfant sans ses parents, son sentiment face à la situation, et vérifier le besoin d'accompagnement éventuel de l'enfant. Mobiliser notamment à cet effet les maisons des adolescents. »⁷

La préparation de l'enfant à la visite à son parent incarcéré repose soit sur l'association en charge de la maison d'accueil des familles à l'entrée de l'établissement pénitentiaire (parloir avec un membre de sa famille), soit sur l'association qui accompagne l'enfant au parloir (parloir médiatisé). Ainsi, le Défenseur des droits relève la pertinence des guides réalisés par l'union nationale des fédérations régionales des associations de maison d'accueil de familles et proches de personnes incarcérées (UFRAMA) remis aux familles des personnes détenues par les associations affiliées⁸. D'une manière générale, le Défenseur des droits rappelle à l'administration pénitentiaire l'importance de veiller à la plus large diffusion possible de documents régulièrement mis à jour auprès des personnes détenues, mais aussi de leur famille.

⁷ Aujourd'hui, 104 maisons des adolescents reçoivent des jeunes en difficulté en France.

⁸ « Un de mes proches vient d'être incarcéré en maison d'arrêt. Carnet de bord de la famille » 2011, « Un de mes proches vient d'être incarcéré en centre de détention ou en maison centrale. Carnet de bord de la famille » 2014 ; à destination des enfants de 3 à 7 ans : « Tim et le mystère de la patte bleue » 2010 (édité en quatre autres langues : anglais, allemand, espagnol et italien) ; à destination des enfants de 7 à 11 ans : « Avoir un parent en prison » 2009.

Par ailleurs, le Défenseur des droits relève que, selon la fédération des relais enfants parents (FREP)⁹, faute de bénévoles en nombre suffisant, les associations proposant d'accompagner les enfants pour visiter leur parent incarcéré ne sont présentes que dans la moitié des établissements pénitentiaires. L'organisation de visites pendant les congés estivaux est particulièrement complexe du fait des départs en vacances des accompagnants bénévoles, déjà en nombre insuffisant. Ce rôle est d'autant plus important que l'administration pénitentiaire indique que sa mission n'est pas de s'occuper des enfants de détenus.

Il rappelle l'importance de veiller à la présence de ces associations dans tous les établissements ou de confier la mission de préparation et/ou d'accompagnement de l'enfant au Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) pour les établissements pénitentiaires recevant peu de détenus. Il est d'ailleurs à noter que ce rôle est confié au SPIP pour les UVF, comme indiqué dans la note de 2014 qui leur est consacrée. Dans ce cadre, le SPIP mène les entretiens préalables auprès du détenu et des visiteurs.

Déjà en 2013, le Défenseur des droits avait relevé les difficultés de moyens rencontrées par les associations et le fait que leurs membres bénévoles passaient beaucoup de temps à la recherche de financements, au détriment de l'accompagnement des enfants. La fédération des relais enfants parents a réitéré les mêmes préoccupations en 2017.

Il ressort des éléments remis par l'administration pénitentiaire que les conventions signées avec l'UFRAMA et la FREP prévoient que d'ici à 2020, 75% des établissements seront couverts par une intervention d'un relais enfants parents, certains sites étant couverts par des associations non membres du réseau.

- Le Défenseur des droits appelle l'attention de l'administration pénitentiaire sur les difficultés mentionnées par nombre d'associations présentes dans les établissements dont la mission est essentielle à la prise en compte de l'intérêt des enfants de parent incarcéré, et l'invite, dans le cadre des conventions pluriannuelles, à leur assurer le financement le plus pérenne possible.
- Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de déployer des partenariats avec le secteur associatif sur l'ensemble du territoire afin de garantir dans les meilleures conditions le droit de l'enfant au maintien des liens avec chacun de ses parents.

V. La nécessité de former les personnels pénitentiaires à l'accueil spécifique des enfants en détention et de désigner un « référent enfants » dans chaque établissement

Dans son rapport de 2013, le Défenseur des droits préconisait de : « *Mettre au programme de la formation initiale et continue [...] de l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), des sessions de formation sur la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* » ; « *Prévoir un module de formation à l'ÉNAP sur le soutien à la parentalité* ». Il rappelait qu'il était important de « *désigner dans chaque établissement pénitentiaire un correspondant « enfant et famille » pour être un interlocuteur privilégié et veiller à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'ensemble des décisions prises au sein de l'établissement* ». Cette préoccupation a été formulée par le Conseil de l'Europe à l'attention des Etats membres dans sa dernière recommandation.¹⁰

⁹ Entretien avec Emmanuel Gallaud, directeur de la Fédération des relais enfants parents – 28 juin 2018

¹⁰ La recommandation du Conseil de l'Europe relative aux enfants de détenus précise que « 46. Le personnel au contact des enfants et de leurs parents détenus doit respecter les droits et la dignité de ces derniers. Les administrations pénitentiaires devraient sélectionner, nommer et doter de ressources des agents spécialement chargés de s'occuper des enfants et/ou des familles, ayant pour rôle de soutenir les enfants et

La formation des personnels pénitentiaires sur les droits et les besoins de l'enfant

Au cours de la formation initiale, les personnels pénitentiaires, notamment les surveillants, ne reçoivent pas de formation spécifique à l'accueil des enfants visiteurs, ni à la question plus générale du droit de l'enfant au maintien des liens familiaux, ni à la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. Ces notions ne sont pas davantage abordées au cours de la formation continue alors qu'il pourrait être opportun dans ce cadre, *a minima*, de sensibiliser les agents chargés de la surveillance des parloirs.

Le Défenseur des droits considère qu'il n'est pas acceptable que les enfants soient accueillis en détention par des professionnels des services pénitentiaires, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation et personnels de surveillance, qui ne sont pas formés à leur accueil, ni aux questions du maintien des liens, ni encore sensibilisés à la notion fondamentale de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le nombre d'enfants concernés par cette situation atteignant presque 100 000 à ce jour, cette formation à l'attention des personnels des établissements pénitentiaires paraît indispensable et urgente.

- Le Défenseur des droits recommande qu'un module de formation spécifique aux droits et aux besoins des enfants, soit mis en place dès les prochaines formations des professionnels qui travaillent en détention et qui sont en contact avec les enfants qui rendent visite à leurs parents incarcérés.

La direction de l'administration pénitentiaire a informé le Défenseur des droits de la création d'un groupe de travail visant à produire un guide pratique de l'accueil des enfants, destiné à tous les personnels pénitentiaires. Ce guide rappellera la réglementation existante, fera état de bonnes pratiques locales favorisant cet accueil des enfants en détention et intégrera des préconisations.

- Le Défenseur des droits salue l'initiative de la direction de l'administration pénitentiaire tendant à l'élaboration d'un guide pratique de l'accueil des enfants destiné aux personnels pénitentiaires. Il recommande qu'y soient notamment présentées les bonnes pratiques destinées à être encouragées sur l'ensemble des établissements pénitentiaires ; et d'en assurer la diffusion tant auprès des nouveaux professionnels que des personnels pénitentiaires déjà en poste.

Il existe, par ailleurs, des documents pédagogiques à destination des personnels élaborés par l'administration pénitentiaire. Il s'agit de deux « pratiques de référence opérationnelle » (PRO), remises en formation initiale : « *la surveillance de parloirs* » et « *surveillance en unité de visite familiale (UVF)* ».

D'après les documents remis par la direction de l'administration pénitentiaire en mai 2017, ces pratiques de référence opérationnelle ne sont à jour ni de la loi pénitentiaire, ni des circulaires de 2012 et 2014. Elles ne mentionnent à aucun moment la notion d'intérêt supérieur de l'enfant, considération primordiale dans toute prise de décision concernant l'enfant.

leurs parents, de faciliter les visites dans des cadres adaptés aux enfants, d'offrir une orientation et une information, notamment aux enfants qui sont pour la première fois confrontés au milieu carcéral et d'assurer la liaison avec les organismes compétents, les professionnels et les associations pour toute question relative aux enfants et à leurs parents détenus.

47. Le personnel au contact des enfants et de leurs parents détenus doit recevoir une formation concernant, notamment, le respect des besoins et des droits des enfants ; les incidences de la détention et de l'environnement carcéral sur les enfants et le rôle parental ; l'aide aux parents détenus et à leurs enfants, et une meilleure compréhension des problèmes spécifiques auxquels ils sont confrontés ; les visites dans des conditions adaptées aux enfants et les fouilles adaptées aux enfants. »

La direction de l'administration pénitentiaire a indiqué dans son courrier du 27 janvier 2019 avoir un projet de révision et de refonte de ces outils relatifs aux pratiques professionnelles, en collaboration avec l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP). Elle n'a pas précisé le sens de la refonte envisagée, ni son calendrier.

- Le Défenseur des droits demande à la direction de l'administration pénitentiaire d'actualiser les deux « pratiques de référence opérationnelle », « *la surveillance de parloirs* » et « *surveillance en unité de visite familiale (UVF)* », dans les meilleurs délais afin que ces documents importants pour la formation initiale des personnels pénitentiaires soient les plus complets possible et de lui adresser les documents révisés dans le cadre du suivi de la présente décision.

La désignation d'un « référent enfants » au sein de chaque établissement pénitentiaire

Interrogée sur la recommandation émise en 2013 tendant à « *désigner dans chaque établissement pénitentiaire un correspondant « enfant et famille » pour être un interlocuteur privilégié et veiller à la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans l'ensemble des décisions prises au sein de l'établissement* », la direction de l'administration pénitentiaire indique que dès l'entretien arrivant, le service pénitentiaire d'insertion et de probation est l'interface entre la personne détenue et sa famille (appel de la famille pour toutes les démarches : mandats, parloirs, vêtements...).

Sans remettre en question le rôle essentiel que joue le conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation dans le maintien des liens familiaux des personnes détenues dont il assure le suivi, il ne répond pas à la recommandation susvisée.

En effet, la désignation d'un « référent enfants », vis à confier à une personne, au-delà des situations individuelles, la mission de favoriser la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les décisions relatives au fonctionnement général de l'établissement, notamment à l'organisation des temps de parloirs. Ce référent sensibiliserait les personnels du service pénitentiaire d'insertion et de probation, le personnel chargé de l'accueil physique des enfants, à l'accueil d'un enfant en détention. Il serait l'interlocuteur privilégié de la direction de l'établissement, ainsi que des associations présentes en détention pour le maintien des liens des enfants avec leurs parents détenus.

Le rôle de ce « *réfèrent enfants* » serait celui d'un expert compétent pour toutes les questions concernant les visites des enfants au sein de l'établissement. Il serait consulté avant chaque décision de la direction concernant les enfants reçus en détention, notamment pour tout ce qui a trait à l'aménagement des espaces d'accueil des enfants au sein des établissements comme les unités de vie familiales ou les parloirs familles. Il ne serait pas chargé d'accompagner individuellement les enfants et/ou leurs familles mais pourrait être sollicité par tous les professionnels travaillant dans l'établissement pénitentiaire dans lequel il serait désigné.

Le Défenseur des droits observe qu'une directrice des services pénitentiaires est spécifiquement chargée au sein de la direction de l'administration pénitentiaire du maintien des liens familiaux. Pour l'exercice de cette mission, elle dispose d'un correspondant dans chaque direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP). Il apparaît que pour être réellement efficace et répondre aux besoins dans chaque établissement pénitentiaire du territoire, ce dispositif devrait être complété par des référents au niveau des établissements.

- Le Défenseur des droits recommande la désignation dans chaque établissement pénitentiaire, d'un « *référént enfants* » unique, clairement identifié par tous les professionnels travaillant en détention, chargé de favoriser la prise en compte de l'intérêt supérieur des enfants dans les décisions relatives au fonctionnement de l'établissement.

Jacques TOUBON